

Bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdadfenomenen: Een leidraad

Prof. Dr. Tom Vander Beken

Studiedag Nationale Politieacademie 25 april 2018

t. +32 (0)9 264 69 39
+32 (0)9 264 69 71

Tom.VanderBeken@UGent.be

Inhoudstafel

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

1. Historiek en achtergrond
2. Bestuurlijke handhaving?
3. De wettelijke contouren
4. Goede praktijken
5. Een SWOT-analyse

research

publications

consultancy

conferences



IRCP

Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

1. Historiek en achtergrond

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- a. Van Amerika via Nederland naar...
- b. ... België
- c. Een leidraad

research

publications

consultancy

conferences



IRCP

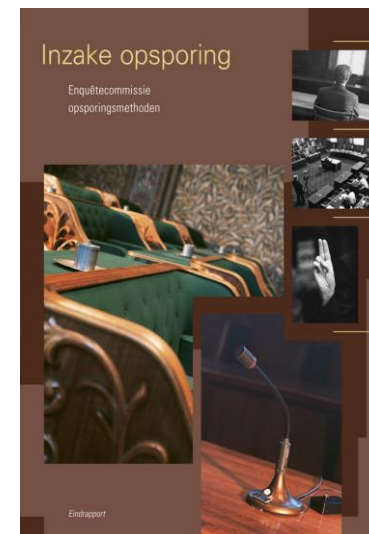
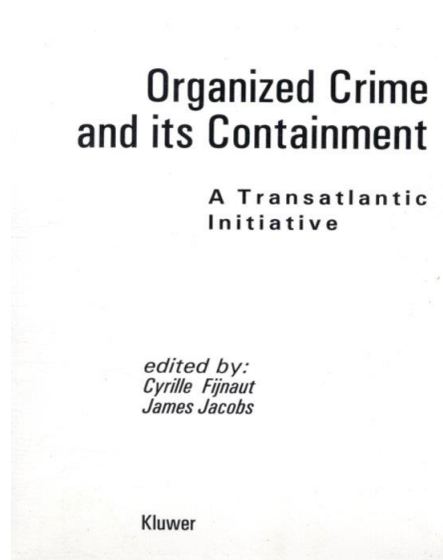
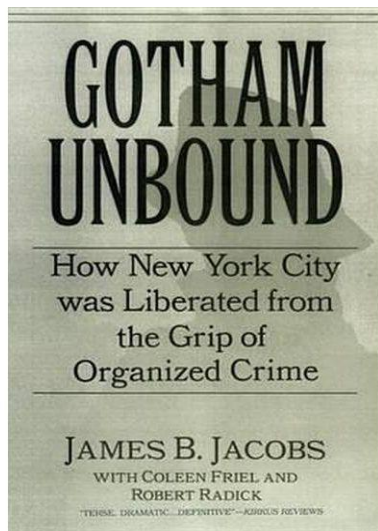
Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

a. Van Amerika via Nederland naar...

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018



Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden



Jaargang 2002

347

Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)

“Die ijzeren staven in het beton die maken het beton steviger. Daar gaat het om bij gewapend bestuursrecht: het steviger maken van het bestuursrecht, in het bijzonder vergunningstelsels, aanbestedingsbeslissingen e.d., zodat het minder vatbaar wordt voor misbruik.” (Struiksma, 2001)

research

publications

consultancy

conferences



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

b. ...België

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

*“Vergelijkbaar met wat in Nederland het **gewapend bestuursrecht** wordt genoemd, **moet worden onderzocht** in hoeverre het administratief recht dient te worden aangepast en aldus gebruikt in het raam van de strijd tegen de **georganiseerde criminaliteit**.”* (Actieplan van de Regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 1996)

*“Deze uit Nederland overgewaaide term houdt in dat, wanneer de overheid de criminele organisaties in de tang wil nemen, zij niet alleen via het strafrecht moet optreden, maar ook een bestuursomgeving moet creëren die moeilijk te infiltreren of te misbruiken is. Een **actief bestuur** ziet erop toe dat **criminele organisaties** de reglementering niet naar eigen inzicht toepassen en daardoor de maatschappelijke en economische verhoudingen ontwrichten.”* (Parlementaire onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit, 1998)

“Gewapend bestuur kan ook worden gezien als een mogelijk onderdeel van een **“bestuurlijke handhaving”** of “bestuurlijke aanpak” waarbij een actief bestuur verstoringen van de openbare rechtsorde tegengaat en daarop reageert. Het hoeft dan ook niet beperkt te blijven tot georganiseerde criminaliteit. Dus bv. ook gemeentelijk handhavingsrecht, met inbegrip van **gemeentelijke administratieve sancties** (GAS). (1999)

*“Bijzondere aandacht gaat uit naar preventieve maatregelen (inzonderheid het **gewapend bestuursrecht**).”* (Federaal Veiligheids- en Detentieplan, 2000)



www.ircp.org

b. ...België

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

*“Bijgevolg dienen initiatieven te worden genomen om de **wettelijke obstakels** voor de informatie-uitwisseling tussen gerechtelijke diensten en het openbaar bestuur uit de weg te ruimen, met eerbiediging van de grondrechten van de burger, en meer bepaald van de bescherming van zijn privé-leven.” (Kadernota Integrale Veiligheid, 2004)*

*“Een optimale bestuurlijke aanpak van de **georganiseerde criminaliteit**, waarbij de wettelijke mogelijkheden van de bestuurlijke overheden en diensten om bestuurlijk te handhaven, en al dus preventief, protectief en reactief op te treden tegen ernstige criminaliteit optimaal kunnen worden aangewend, zonder dat dit een verschuiving van bevoegdheden inzake opsporing en vervolging omvat van het gerechtelijke naar het bestuurlijke niveau. Daarbij is een performant en coherent **wettelijk en institutioneel kader** nodig dat de **informatie-uitwisseling** tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden en diensten, in welomschreven gevallen, mogelijk maakt, binnen de grenzen van de rechtstaat.” (Kadernota Integrale Veiligheid, 2016-2019)*

*“De aanwezigheid in de legale samenleving of de deelname aan activiteiten in de legale economie is immers vaak onderworpen aan toezicht door of medewerking van de overheid (registratie, verlenen van verblijfstitels, verlenen van vergunningen ...). In die gevallen kunnen de gemeentelijke, provinciale en gewestelijke overheden ingrijpen en trachten te **voorkomen dat criminele organisaties gebruik/misbruik maken van de legale infrastructuur**. [...] Bij de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit is een **belangrijke rol weggelegd voor diverse overheidspartners**. [...] De **strafrechtelijke- en de bestuurlijke aanpak moeten elkaar versterken**. De uitwisseling van **informatie** tussen de verschillende partners, met respect voor de privacywetgeving, vormt dan ook een belangrijke succesfactor.” (Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019)*

research

publications

consultancy

conferences

www.ircp.org



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

c. En nu een leidraad die...

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- aangeeft wat het huidig wetgevend kader (wel) toelaat
- concrete toepassingen en “goede” praktijken aanreikt
- om een attitude- en cultuurverandering te promoten
- zodat de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving beter kunnen worden benut, en
- zich zowel naar het lokale niveau richt
- als naar federale en regionale overheden
- in het kader van een geïntegreerd en integraal veiligheidsbeleid



research

publications

consultancy

conferences



IRCP

Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

2. Bestuurlijke handhaving?

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- a. Een schakel in de veiligheidsketen
- b. Samen en op verschillende niveaus
- c. Troeven
- d. Randvoorwaarden

research

publications

consultancy

conferences



IRCP

Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

a. Een schakel in de veiligheidsketen

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Bestuurlijke handhaving refereert aan de **bestuurlijk-preventieve schakel** in de veiligheidsketen en verwijst naar een kerntaak van de bestuurlijke overheden: de samenleving ordentelijk organiseren en het vrijwaren van de **openbare orde en veiligheid** en het **voorkomen** dat er zich **ongewenste situaties** voordoen of ongewenste gedragingen worden gefaciliteerd (situationeel en structureel),

De **strafrechtelijke handhaving heeft haar limieten** qua capaciteit en slagkracht en dit zowel bij **veel voorkomende vormen van openbare overlast en criminaliteit**, als **georganiseerde criminaliteit of terrorisme** – zie bv. Belfiproject en Kanaalplan

Bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak kunnen **complementair** zijn, elkaar **versterken** indien ze **samen** (in een geïntegreerd beleid) zijn ingebed.

Terminologische keuze voor “**bestuurlijke handhaving**” boven “**gewapend bestuur**” (inclusief en responsabiliserend voor alle bestuurlijke overheden)

research

publications

consultancy

conferences



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 (0)9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

b. Samen en op verschillende niveaus

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Vaststellen door politie, inspectiediensten, sanctioneren door bevoegde administratieve overheden, door beëdigde ambtenaren - beroepsmogelijkheid

Op **federaal en regionaal niveau**: sociaal-economisch, fiscaliteit, ruimtelijke ordening, leefmilieu - bv. Actieplan: strijd tegen sociale fraude en sociale dumping (2015), verwerkt in KIV (2016)

Op **lokaal niveau**: **gedeconcentreerde gemeentelijke bevoegdheden** (vb. art. 9bis Drugwet) - toegewezen bevoegdheid (federale/regionale bevoegdheden die door gemeenten worden uitgeoefend) en **gedecentraliseerde gemeentelijke bevoegdheden**: gemeentelijke politieverordeningen – handhaving van (materiële) orde m.i.v. maatregelen ter vrijwaring of herstel openbare orde – bv. café laten sluiten, betoging verbieden, plaatsverbod opleggen, woning onbewoonbaar verklaren

c. Troeven

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Interventies/sancties worden als **effectief** ervaren (meer dan strafrecht);

Bijzondere **inspectiediensten** kunnen efficiënt en effectief zijn ('flex-operaties')

Centrale rol **arbeidsauditeur** bij sociaal strafrecht (in zonale veiligheidsraad en zonaal veiligheidsoverleg) (Kanaalplan, mensenhandel)

De noodzakelijke **veiligheidsarchitectuur** bestaat en, biedt alle perspectieven en keuzemogelijkheden voor overleg, strategische keuzes en doelgerichte acties tussen bevoegde actoren.

d. Randvoorwaarden

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Ingebed zijn in **strategische veiligheidsplannen** - transversale prioriteit in de KIV (2016-2019)

Solide wettelijke basis voor wat bij **gemeentelijke verordening** kan (bv. moraliteitsonderzoek? screenings? betreden woningen? financiële onderzoeken of voorleggen financiële stukken ter staving van solvabiliteit?, sluiting panden?), **informatie-uitwisseling** (art. 458ter Sw. - LIVC, casusoverleg, bevoegdheden kansspelen?,...)

Ontwikkeling van een **cultuur van bestuurlijke handhaving** (op lokaal niveau) met bewustzijn van kennis van mogelijkheden - Een of enkele gemeenten volstaan niet - “waterbed-effect”

Operationele ondersteuning van het lokaal niveau bij uitbouw van de regelgeving inzake bestuurlijke handhaving en informatiehuishouding

research

publications

consultancy

conferences

www.ircp.org

3. De wettelijke contouren

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- a. Reglementen en politieverordeningen
- b. Sancties en ordemaatregelen
- c. (eigen) Informatiebronnen
- d. Informatie van gerechtelijke politie
- e. Medewerking van het parket
- f. Beleidsorganogram

research

publications

consultancy

conferences



IRCP

Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 (0)9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

a. Reglementen en politieverordeningen

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Gemeenteraad heeft de bevoegdheid om ***gemeentelijke reglementen*** en ***politieverordeningen*** te maken (artikel 119 NGW) die maatregelen bevatten in het kader van de openbare orde en ook kunnen gelden t.o.v. activiteiten buiten het publieke domein;

- Maar indien hogere overheid specifieke regels heeft uitgevaardigd geen verordenende bevoegdheid meer (hiërarchie rechtsnormen)
- Toetsing van de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen door RvSt

Burgemeester heeft ***uitvoerende politiebevoegdheden*** zodat hij op grond van de verordeningen/reglementen bestuurlijke sancties of ordemaatregelen kan nemen

b. Sancties en ordemaatregelen

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Een **bestuurlijke sanctie** bestraft inbreuken op regelgeving en is dus repressief van aard terwijl een **bestuurlijke ordemaatregel** een essentieel preventief karakter heeft; een bestuurlijke maatregel is *de facto* een krachtiger instrument in het kader van bestuurlijke handhaving vermits voor de toepassing van deze maatregelen niet steeds alle waarborgen van art. 6 EVRM moeten gerespecteerd worden:

- **Schorsing en opheffing** van vergunning of toestemming; als bestuurlijke sanctie dan wel als ordemaatregel (max. 3 maanden) bij spoedeisende gevallen (art. 134*ter* NGW)
- **Sluiting inrichtingen**; als ordemaatregel i.g.v. niet-naleving uitbatings- of vergunningsvoorwaarden (art. 134*ter* NGW), verstoring openbare orde (134*quater* NGW), mensenhandel –of smokkel (art. 134*quinquies* NGW), bij terroristische activiteiten (art. 134*septies* NGW), drugs (art. 9*bis* Drugswet), nachtwinkel (art. 18§3 Wet Openingsuren), brandveiligheidsmaatregelen (art. 11 wet 30 juli 1979); maar kan ook als bestuurlijke sanctie

c. (eigen) Informatiebronnen

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Een **performante informatiehuishouding** is essentieel voor een efficiënte bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaadfenomenen;

Voor de **eigen inbreng** in de informatiehuishouding is het belangrijk dat de gemeentelijke diensten (wonen, ruimtelijke ordening, OCMW, horeca, sport, brandweer enz.) zich bewust zijn van het feit dat misbruik van hun dienstverlening mogelijk is en zij in staat zijn om signalen te identificeren; ook beschikken zij over informatie via verslagen van de bestuurlijke politie; verder heeft de bestuurlijke overheid toegang tot open- en halfopen bronnen (bv. Public Search → zoekfunctie KBO); de uitdaging is om deze gemeentelijke informatiehuishouding te **structureren met respect voor privacy- en gegevensbescherming**

Ook de **(semi-) publieke sector** kan nuttige informatie verschaffen aan het lokaal bestuur, zoals het kadaster. **Nutsbedrijven** hebben geen meldingsplicht aan politie maar wel aan Kruispuntbank Sociale Zekerheid (zie ook art. 15§4 Brusselse Huisvestingscode waarbij verdelers van water en elektriciteit verplicht zijn om onregelmatig verbruik aan de overheid te melden indien het verbruik gedurende 12 maanden lager is dan het verbruiksminimum)

d. Informatie van gerechtelijke politie

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Informatie van de gerechtelijke politie kan aan de bestuurlijke overheid bezorgd worden *op voorwaarde* dat (I) dit van belang is voor de uitoefening van de bestuurlijke politie (II) én aanleiding kan geven tot beslissingen van de bestuurlijke politie, *behoudens* wanneer dit de uitoefening van de strafvordering in gedrag zou brengen (art. 44/1 §4 WPA);

- geen systematische en structurele informatiestroom
- maar de informatie kan wel altijd uitgewisseld worden i.g.v. een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de bescherming van personen en de openbare veiligheid of gezondheid

Informatie uit de Algemene Nationale Gegevensbank kan meegedeeld worden aan overheden van bestuurlijke politie (en dus ook aan burgemeester) maar geen rechtstreekse toegang voorzien (art. 44/11/7 WPA), die mogelijkheid bestaat wel volgens art. 44/11/12 §1,1° WPA (maar KB ontbreekt!)

research

publications

consultancy

conferences

www.ircp.org



Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 (0)9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

e. Medewerking van het parket

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

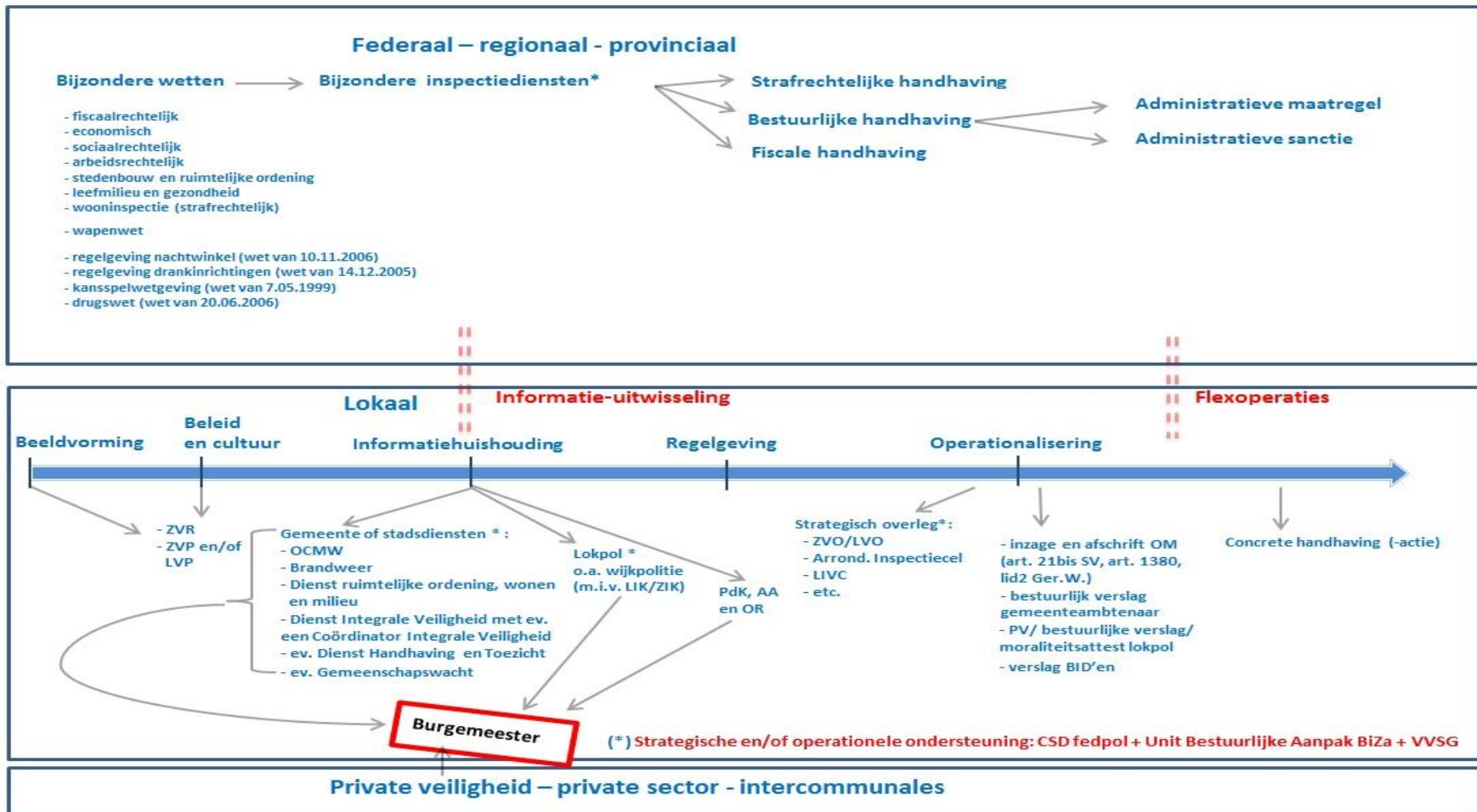
Door ontbreken van specifieke en allesomvattende regelgeving zijn bestuurlijke overheden aangewezen op **medewerking van het OM**;

- OM oordeelt over mededeling of afschrift van akten van onderzoek en rechtspleging voor *administratieve doeleinden* (**art. 1380, lid 2 Ger.W.**) 'Administratieve doeleinden' is ruim te interpreteren → bestuurlijke beslissing, bestuurlijke maatregel of sanctie
- bestuurlijke overheid staat niet op de lijst van rechtstreeks belanghebbende in **art. 21bis Sv.** zodat het OM in elke stand van het onderzoek beslist over het verzoek tot inzage en/of afschrift van het strafdossier (zie ook Omzendbrief R.nr.11/2017 van de Procureur-generaal bij het Hof van beroep te Gent)

De bestuurlijke overheid kan via het **casusoverleg** informatie krijgen die beschermd wordt door het **beroepsgeheim** (**art. 458ter Sw.**); dit wordt gevoerd met het oog op de bescherming van de fysieke of psychische integriteit van een persoon of derden of ter voorkoming van terroristische misdrijven of van misdrijven in het raam van een criminele organisatie.

f. Beleidsorganogram bestuurlijke handhaving

Organisatie van de bestuurlijke handhaving t.a.v. georganiseerde misdaadfenomenen.



research

publications

consultancy

conferences

www.ircp.org

4. Goede praktijken

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- a. Bottom-up
- b. Radicalisme en terrorisme
- c. Geïntegreerde samenwerking

research

publications

consultancy

conferences



IRCP

Institute for
International Research on Criminal Policy
Ghent University

www.ircp.org

Prof. Dr. Tom Vander Beken
+32 (0)9 264 69 39
Tom.VanderBeken@UGent.be

a. Bottom-up

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Bestuurlijke handhaving op lokaal niveau is de afgelopen jaren **bottom-up** ontstaan en gegroeid; projecten in Kortrijk, Gent, Oostende, Turnhout, Genk en Leopoldsburg hebben tot de volgende vaststellingen geleid;

- een goed georganiseerde lokale overheid = een weerbare overheid;
- het zijn individuen die de bestuurlijke handhaving dragen
- de steun van het VVSG is zeer belangrijk op het vlak van expertiseverzameling, verspreiding van de goede praktijken en het behartigen van de lokale belangen bij de federale overheid
- we hebben nog geen cultuur van bestuurlijke handhaving maar wel reeds de steun van de federale politie in bepaalde arrondissementen
- de nabijheid van Nederland inspireert (zie project Genk), maar anderzijds kan het succes van bestuurlijke handhaving in Nederland ook voor een verschuiving van het fenomeen zorgen → *“Waterbedeffect”*

b. Radicalisme en terrorisme

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

In de strijd tegen **radicalisme, gewelddadig extremisme en terrorisme** heeft bestuurlijke handhaving ook stappen gezet;

- **Via ministeriële omzendbrieven** waarin gesteld wordt dat de aandacht van de bestuurlijke politie moet uitgaan naar een actieve participatie in een preventieve benadering *onder leiding van de bestuurlijke overheden* en gevraagd wordt aan de burgemeesters om een *LIVC* op te richten waarin *informatie rond FTF kan uitgewisseld* worden tussen sociale en preventiediensten, de LTF en de bestuurlijke autoriteiten met het oog op opvolging van FTF's (21 augustus 2015)
- In het kader van de **antiterreurmaatregelen** na de aanslagen in Parijs van 13 november 2015 ontstonden; (I) het *Kanaalplan* waarbij in Molenbeek FTF's worden opgevolgd en een versterkte controle op vzw's, gebedshuizen en illegale economie plaatsvindt, (II) het Belfi project dat fraude met uitkeringen door Syriëstrijders opspoort → te beschouwen als een bestuurlijke aanpak van de voedingsbodem

b. Radicalisme en terrorisme

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

- De praktijken in het kader van de aanpak van radicalisering en terrorisme leren ons dat bestuurlijke handhaving en de strafrechtsketen **complementair** zijn en op die manier een onderdeel vormen van een geïntegreerde en integrale aanpak
- Zwak punt is de informatieoverdracht van justitie naar de bestuurlijke overheid (~ theorie) maar de nood en bereidheid is wel aanwezig

c. Geïntegreerde samenwerking

Bestuurlijke handhaving – een leidraad – 25 april 2018

Een **geïntegreerde samenwerking** in de bestuurlijke handhaving van georganiseerde misdaadfenomenen veronderstelt dat er wordt samengewerkt met relevante partners uit alle sectoren die voor de veiligheidsfenomenen relevant zijn;

Soms zal het aangewezen zijn om **dwarsverbindingen** te leggen vanuit het lokale niveau naar de federale/regionale inspectiediensten of omgekeerd, bijvoorbeeld:

- Actieplan 2015 “Strijd tegen sociale fraude en sociale dumping” vermeldt dat een betere fraudebestrijding inhoudt dat naast de federale overheid de lokale besturen betrokken worden; Omzendbrief 3 juli 2013 die bepaalt dat politiediensten informatie van alle (bestuurlijke) diensten moeten opvragen is een voorbeeld van operationele samenwerking tussen verschillende niveaus bij sociale en fiscale fraude.

- Actieplan 2015 kende de Arbeidsauditeur een centrale rol toe; leiding over de **Arrondissementale Inspectiecel** waarbinnen controleacties door bijzondere inspectiediensten worden gepland, uitgevoerd en geëvalueerd.

5. Bestuurlijke handhaving vandaag?

Een SWOT-analyse

STRENGTHS

- Positieve ervaringen strekken tot navolging
- Voorkomen is beter dan straffen (of niets doen)
- Ingebed in veiligheidsplannen, in lijn met de filosofie van een geïntegreerd en integraal beleid
- In lijn met verantwoordelijkheid van bestuurlijke overheden voor veiligheid
- Steun van de bevolking
- Steun van VVSG en Minister van BZ en V

WEAKNESSES

- Solide en houvast biedende wettelijke basis (cf. Nederland) ontbreekt
- Nog geen cultuur van bestuurlijke handhaving

THREATS

- Weerstand tegen concept van bestuurlijke handhaving
- Gerechtelijke info en dus steun van OM cruciaal (≠ overall)
- Bestuurlijke handhaving > politie
- Bestuurlijke handhaving hangt af van individuen

OPPORTUNITIES

- Druk van verschuiving fenomenen uit Nederland
- Terrorisme en de les van de voedingsbodem

www.ircp.org

Contact

Prof. Dr. Tom Vander Beken

t. +32 (0)9 264 69 39

Tom.VanderBeken@UGent.be

IRCP

Ghent University
Universiteitstraat 4
B – 9000 Ghent